

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

1. Pembiayaan Dalam Konteks Persekolahan

Penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, menganut tanggung jawab bersama antara pemerintah, masyarakat dan keluarga. Bentuk tanggung jawab tersebut, sangat bervariasi mulai dari masalah menanggung biaya pendidikan sampai kepada penyelenggaraan, hal tersebut dijamin oleh Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No.2 Tahun 1989 dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1992 tentang peranserta masyarakat. Inti dari PP.Nomor 39 Tahun 1992 pada pasal 2 dijelaskan bahwa peranserta masyarakat berfungsi ikut memelihara, menumbuhkan, meningkatkan dan mengembangkan pendidikan nasional. Oleh sebab itu, penyelenggaraan pendidikan khususnya jalur sekolah sangat dipengaruhi faktor-faktor internal dan eksternal.

Faktor internal dan eksternal merupakan potensi sumber daya, yang dijadikan kekuatan dari terselenggaranya pendidikan yang harus dikelola secara optimal. Faktor internal berkaitan dengan, manajemen, sumber daya manusia, sumber dana, sarana dan prasarana. Adapun faktor eksternal berkenaan dengan masyarakat konsumen, kebijakan pemerintah, perekonomian, sosial budaya, politik dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Kedua faktor tersebut, saling berinteraktif dan saling ketergantungan atau saling mempengaruhi satu sama lain, teristimewa berkenaan dengan rasa tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan. Orang tua siswa sebagai elemen masyarakat

mempunyai tanggung jawab terhadap kelangsungan pendidikan melalui kontribusi dana, sangat dipengaruhi oleh tingkat penghasilannya. Bagi orang tua berpenghasilan tinggi, kontribusi dana bukanlah suatu persoalan, akan tetapi sebagian orang tua yang berpenghasilan rendah maka kontribusi dana adalah suatu beban. Demikian pula, bagi masyarakat umum, yang diduga dapat memberikan kontribusi sangat dipengaruhi oleh ekonomi masyarakat. Jika perekonomian masyarakat pada suatu tempat atau daerah tertentu stabil maka, akan terjadi kontribusi yang stabil pula, dan sebaliknya jika kondisi ekonomi buruk. Pemerintah juga, dalam hal memberikan subsidi penyelenggaraan pendidikan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti pajak, dan devisa negara lainnya seperti hasil ekspor sebagai pendapatan negara. Dengan demikian, pengembangan pendidikan yang berkualitas banyak faktor yang mempengaruhinya.

Penyelenggaraan pendidikan dalam operasionalnya tidak dapat dipisahkan dari berbagai aspek yang menunjang keberhasilan tujuan pendidikan, yakni pengelolaan sumber-sumber daya yang ada baik di dalam maupun di luar lembaga. Salah satu aspek tersebut, berkenaan dengan pembiayaan yang harus dipenuhi untuk memenuhi kebutuhan.

Bowen (1981:29), menyatakan fungsi biaya di sekolah atau lembaga pendidikan untuk menunjang penyediaan sarana dan prasarana seperti tanah, bangunan, laboratorium, modal, alat perlengkapan, operasional pengajaran, pelayanan administrasi dan beasiswa.

Achmad Sanusi (1990), mengemukakan bahwa biaya tidak selamanya identik dengan uang (*real cost*), akan tetapi secara konseptual dapat dirumuskan

sebagai pengorbanan yang tidak dapat dihindarkan bagi mendukung proses kegiatan yang diturunkan dari rencana kerja anggaran itu, serta pengorbanan tersebut dapat dihitung atau diperkirakan dalam uang, berdasarkan harga satuan di pasar atau ketentuan lain.

H.M. Levin (1987:426), mengemukakan :

“School finance refers to the process by which tax revenues and other resources are derived for the operation of elementary and secondary schools as well as the process by which those resources are allocated to school in different geographical areas and to types and levels of education”.

Pengertian tersebut, menunjukkan bahwa keuangan sekolah merupakan sumber daya yang diterima dan digunakan untuk menyelenggaraan pendidikan di sekolah. Konsekuensinya bagi sekolah, yakni melakukan pengelolaan dan penataan sumber dana tersebut secara efektif dan efisien untuk menunjang pelaksanaan pendidikan.

Anggaran belanja dalam struktur lembaga pendidikan negeri pada dasarnya telah ditetapkan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang ada. Oleh sebab itu, perhitungan biaya-biaya mengacu kepada ketentuan yang berlaku. Salah satu sumber dana operasional pendidikan tingkat SLTP Negeri berasal dari APBN melalui DIP sekolah, dengan alokasi anggaran yang telah ditetapkan, baik berupa anggaran operasional maupun pembangunan. Akan tetapi anggaran yang ditetapkan oleh pemerintah secara nyata sering tidak sesuai dengan tuntutan kebutuhan aktual. Hal itu disebabkan oleh adanya kesulitan pengukuran aktivitas pendidikan, sehingga tingkat pemenuhan kebutuhan mengalami ketidaksesuaian.

Keadaan tersebut, dikuatkan dengan perundang-undangan yang berlaku, yakni, “Dana pendidikan di Indonesia diperoleh dari pemerintah, masyarakat dan

atau keluarga peserta didik” (UUSPN Tahun 1989: pasal 33). Jenis dan penggunaan dana pendidikan yang berasal dari pemerintah, dapat berupa bantuan; (a) umum; (b) kategorial; dan (c) material. Bantuan umum, berkenaan dengan dana yang tidak memperhatikan kekhususan daerah atau jenis lembaga pendidikan, termasuk sistem penggajian. Bantuan kategorial, yaitu berkenaan dengan memperhitungkan jenis sekolah khusus, seperti sekolah kejuruan dengan kebutuhan laboratorium dan atau perlengkapan penunjang kegiatan belajar mengajar. Adapun bantuan material yaitu bantuan yang diberikan pemerintah dan bukan berupa uang melainkan bangunan fisik dan alat peraga serta buku-buku.

Data hasil studi Dirjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (1993) mengenai sumber pembiayaan pendidikan di tingkat SD di sembilan propinsi mengungkapkan mengenai kurangnya peranserta orang tua masyarakat, dan juga Pemerintah Daerah dalam membiayai pendidikan. Untuk lebih jelasnya dapat ditunjukkan pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1
Persentase Dana Bantuan Pendidikan SD 6 Tahun Tahun 1993

No	Tingkat	Persentase	Distribusi Mata Anggaran				
			Pemeliharaan	Kesejahteraan	P. Bel Mengajar	D TU	EBTA
1	Pusat	92.39	51.88	19.90	12.26	5.70	5.20
2	Daerah	1.07	-	-	-	-	-
3	Orang Tua	6.98	-	-	-	-	-
4	Masyara-kat Swasta	-	-	-	-	-	-
	Jumlah	100.00	51.88	19.90	12.26	5.70	5.20

Sumber: Diolah Dari Hasil Penelitian PUOD Jakarta (1993)

Pemerintah pusat membiayai sekitar 92,39 persen, kontribusi orang tua hanya 6,98 persen, dan bahkan Pemda hanya 1,07 persen. Selanjutnya diungkapkan, bahwa dari 92,39 persen itu, sebagian besar digunakan untuk pemeliharaan sekolah 51,88 persen, dan hanya 19,9 persen yang digunakan untuk kesejahteraan pegawai,

yang lainnya digunakan untuk peningkatan pengajaran 12,26 persen, dana tata usaha sekolah 5,7 persen, dan EBTA 5,2 persen.

Demikian pula di tingkat SLTP, berdasarkan studi Direktorat Jendral Pendidikan Dasar dan Menengah (1994) terhadap 9.639 sekolah negeri mengungkapkan bahwa kontribusi orang tua dan sektor swasta terhadap pembiayaan pendidikan di tingkat SLTP Negeri masih sangat rendah, yaitu kurang dari 10 persen. Untuk lebih jelasnya dapat ditunjukkan pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2
Persentase Dana Bantuan Pendidikan SLTP Negeri Tahun 1994

No	Tingkat	Persentase	Distribusi Mata Anggaran				
			Pemeliharaan	Kesejahteraan	P. Bel Mengajar	D TU	EBTA
1	Pusat	92,46	51,95	19,90	12,26	5,70	5,20
2	Daerah	-	-	-	-	-	-
3	Orang Tua	7,15	-	-	-	-	-
4	Masyarakat Swasta	0,39	-	-	-	-	-
	Jumlah	100,00	51,95	19,90	12,26	5,70	5,20

Sumber: Diolah Dari Hasil Penelitian PUOD Jakarta (1993)

Pendanaan SLTP 92,46 persen biaya datang dari pemerintah pusat, melalui SPP/DPP dan BP 3 hanya 7,05 persen di SLTP serta lebih rendah lagi adalah kontribusi pihak swasta yang hanya 0,39 persen di SLTP.

Jumlah ideal yang diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan PBM/KBM, baru terpenuhi sekitar 17,20 persen tahun 1990/1991, 22,06 persen tahun 1991/1992 dan 24,30 persen tahun 1993/1994. Meskipun jumlahnya terus meningkat, kebutuhan itu baru terpenuhi sekitar seperempat dari kebutuhan ideal. Pada tahun 1992/1993, setiap siswa SLTP idealnya memerlukan biaya penyelenggaraan PBM/KBM Rp.130.657,00 sementara yang diperoleh dari pusat hanya Rp.31.750,00 siswa SMU memerlukan Rp.176.812,00 dan terpenuhi Rp.42.965,00, siswa SMK Rp.381.228,00 dan terpenuhi Rp.92.638,00. Keadaan ini menuntut peranserta yang lebih besar dari orang tua dan masyarakat dalam pembiayaan pendidikan.

Kondisi tersebut, tampak ada keselarasan dengan apa yang telah dijalankan oleh pemerintah dalam pengaturan anggaran rutin. Tetapi telah kita ketahui, dalam realisasinya, anggaran pemerintah terbatas, sehingga sekolah melakukan pendekatan dalam menggali sumber dana pendidikan. Salah satunya melalui keterlibatan orang tua siswa sebagai partisipan aktif, yang dikenal dengan BP3 di setiap SLTP Negeri.

2. Gambaran Empirik Masalah Pembiayaan di SLTP Kota Bandung

Persoalan yang dihadapi sebagian besar SLTP Negeri di Kota Bandung, yakni dalam menetapkan sumbangan sebagai pemasukan dan pengeluaran di antara dana, disatu pihak tuntutan layanan pendidikan memerlukan dana yang memadai sedangkan di lain pihak adanya keterbatasan, sehingga sering muncul kepermukaan adanya dugaan-dugaan penyimpangan anggaran pendidikan.

Keadaan tersebut, disebabkan sekolah sangat sulit mengambil keputusan yang realistis sesuai dengan perhitungan, sehingga dalam penentuan perhitungan anggaran partisipasi masyarakat sering terjadi adanya ketidaktepatan. Demikian pula pihak pemerintah, tidak secara terbuka dalam menentukan anggaran yang aktual. Kesulitan, tersebut diawali dari ketidaksesuaian antara pemasukkan, dengan pemenuhan kebutuhan pendidikan, sedangkan masyarakatpun masih bervariasi ditinjau dari sosial, ekonomi dan partisipasi pendidikan, sehingga dalam persoalan keterbatasan ini untuk mengatasinya sangat tergantung kepada pengelola sekolah itu sendiri.

Berdasarkan informasi dari beberapa SLTP Negeri di Kota Bandung, kondisi berkenaan dengan dana tersebut bervariasi sesuai dengan jumlah siswa,

bentuk kegiatan yang dikembangkan, dan kemampuan ekonomi masyarakat orang tua siswa. Akan tetapi ada beberapa karakteristik yang hampir sama dalam menetapkan anggaran, antara lain selalu mengalami kesulitan dalam memperhitungkan anggaran telah dilakukan sebelum proses belajar dimulai.

3. Implikasi Pembiayaan Terhadap Pelayanan Pendidikan

Seperti telah diungkapkan terdahulu bahwa penyelenggaraan pendidikan, tidak dapat dilepaskan dari permasalahan pembiayaan sebagai pengorbanan dan konsekuensinya. Salah satu konsekuensi yang harus ditanggung oleh penyelenggara pendidikan khususnya persekolahan, adalah pelayanan pendidikan secara efektif dan efisien.

Pelayanan pendidikan yang efektif dan efisien, berkaitan dengan keseluruhan proses penataan, penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan pendidikan. Penataan sumber daya ini secara eksplisit dijelaskan oleh Allan Thomas (1971:12-23) efektivitas dan efisiensi pendidikan mencakup tiga fungsi, yaitu (1) *The Administrator's production function (PF1)*, yakni fungsi manajerial yang berkaitan dengan berbagai pelayanan untuk kebutuhan siswa dan guru. Masukan diidentifikasi sebagai adanya perlengkapan mengajar, ruangan, buku dan kualifikasi pengajar yang memungkinkan tercapainya pelaksanaan pendidikan. Adapun keluarannya antara lain adalah; lama tahun dan jam belajar siswa; (2) *The psychologist's production function (PF2)*, yakni fungsi perilaku yang keluarannya merujuk kepada fungsi pelayanan yang dapat mengubah perilaku siswa dalam kemampuan kognitif, keterampilan dan sikap. Masukannya diidentifikasi antara; waktu mengajar, mutu mengajar, sikap dan kecakapan guru serta fasilitas; dan (3)

The economist's production function (FP3), yakni fungsi ekonomi yang keluarannya diidentifikasi sebagai lulusan yang mempunyai kompetensi tinggi, sehingga kalau bekerja dapat memperoleh penghasilan tinggi melebihi biaya pendidikan yang telah dikeluarkannya. Masukannya adalah segala biaya yang dikeluarkan selama pendidikan, termasuk gaji guru. Pembiayaan tidak dapat dilepaskan dari berbagai harapan-harapan ditinjau dari tuntutan orang atau badan yang mengeluarkan dana sebagai komponen pembiayaan. Salah satu tuntutan yang menjadi sorotan dalam penelitian ini, adalah difokuskan pada kinerja pelayanan pendidikan.

Bertolak dari uraian-uraian tersebut, menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian berkenaan dengan perhitungan anggaran pendidikan pada tingkat SLTP Negeri yang ada di Kota Bandung. Penelitian ini bertumpu pada strategi pembiayaan sekolah keterkaitannya dengan faktor ekonomi wilayah (demografis, sosial ekonomi masyarakat) dalam pertimbangan menentukan anggaran pada SLTP Negeri di Kota Bandung, dampaknya terhadap kinerja sekolah. Hal itu, sejalan dengan rasional kebutuhan pemenuhan dengan ketersediaan dan potensi sumber dana yang ada, dengan kata lain kesesuaian antara pemasukan dan pengeluaran pembiayaan pendidikan dalam satu tahun di luar anggaran pengajian dan proyek pembangunan fisik sekolah.

B. Perumusan dan Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah nampak bahwa pembiayaan pendidikan khususnya di tingkat SLTP Negeri, masih bertumpu pada dana bantuan pemerintah pusat dengan jumlah yang sangat besar. Secara empirik menunjukkan bahwa

penerimaan dana pendidikan, sesungguhnya belum dapat memenuhi tuntutan operasional secara ideal. Hal itu disebabkan terdapat berbagai hal yang mempengaruhi penyediaan dana pendidikan seperti, terbatasnya dana pemerintah, kebijakan pajak pendidikan belum ditetapkan, kemampuan masyarakat khususnya orang tua masih bervariasi pendapatannya dibandingkan pengeluaran yang harus ditanggulangnya, demikian pula pihak swasta masih belum mempunyai kepedulian terhadap sumbangan finansial terhadap penyelenggaraan pendidikan.

Bertolak dari kendala-kendala yang dihadapi dalam rangka penyediaan dana pendidikan, maka diperlukan suatu strategi dari pihak pengelola secara tepat dan cermat. Strategi yang dibutuhkan dalam menggali dana, harus dilandasi oleh kemampuan manajerial, komitmen pihak terkait, dan kepercayaan yang tinggi dari semua masyarakat yang dilayani.

Faktor-faktor perhitungan anggaran pendidikan, sangat kompleks selain adanya harga patokan dan pengaruh tingkat inflasi juga faktor ekonomi secara makro, seperti sosial ekonomi masyarakat, krisis moneter, tingkat inflasi, dan bencana alam, yang menimbulkan kelangkaan barang keperluan pendidikan, sehingga anggaran berubah dengan tingkat ketidakpastian. Sedangkan pemasukan dan pengeluaran dituntut seimbang, sesuai dengan acuan pemerintah, oleh sebab itu diperlukan suatu perhitungan yang mengarah kepada pendekatan kepastian anggaran.

Bertolak dari uraian latar belakang, maka permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut:

“Bagaimana strategi pembiayaan dan dampaknya terhadap kinerja SLTP Negeri di Kota Bandung”.

Untuk lebih jelasnya fokus masalah tersebut, dirinci menjadi pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi perencanaan pembiayaan pendidikan di SLTP Negeri Kota Bandung ?

Pertanyaan tersebut difokuskan pada:

- a. Kegiatan analisis posisi dari kekuatan, kelemahan, dan peluang serta ancaman, sumber dana di SLTP Negeri.
- b. Pendekatan perencanaan anggaran pendapatan dan belanja sekolah pada SLTP Negeri di Kota Bandung.
- c. Proses penyusunan anggaran pendapatan dan penggunaan atas dasar penetapan sumber-sumber dana yang ada.
- d. Rencana biaya total yang dikeluarkan setiap siswa SLTP Negeri di Kota Bandung selama tahun ajaran.

2. Bagaimana pelaksanaan pembiayaan pada SLTP Negeri di Kota Bandung ?

Pertanyaan tersebut difokuskan pada:

- a. Prosedur proses pembukuan penerimaan biaya selaras dengan sumber-sumber dana yang ditetapkan dan diperhitungkan.
- b. Prosedur proses pembukuan pengeluaran biaya selaras dengan distribusi alokasi yang ditetapkan dan diperhitungkan.

3. Bagaimana proses pengawasan pembiayaan di SLTP Negeri di Kota Bandung ?.

Pertanyaan tersebut difokuskan pada:

- a. Pendekatan pengendalian penggunaan alokasi anggaran.
 - b. Bentuk pertanggungjawaban anggaran belanja sekolah, baik yang bersumber dari DIK, DPP, DBO dan BP.3.
 - c. Keterlibatan pengawasan pihak eksternal sekolah
4. Adakah dampak pembiayaan terhadap kinerja sekolah ?

Pertanyaan tersebut difokuskan pada:

- a. Layanan belajar yang diberikan sekolah kepada siswa
- b. Pengelolaan dan layanan administrasi kepada siswa
- c. Sarana dan prasarana sekolah yang dapat dimanfaatkan oleh siswa
- d. Tumbuhnya partisipasi masyarakat yang dapat membantu kebutuhan siswa

Mengingat kajian tersebut sangat luas, penelitian ini dibatasi pada aspek:

Pertama, anggaran pendidikan yang diteliti terbatas pada kegiatan yang mendukung terselenggaranya proses belajar mengajar pada SLTP Negeri di Kota Bandung, berkenaan dengan; (1) pemeliharaan dan pengadaan sarana prasarana pendidikan; (2) peningkatan proses belajar mengajar dan kegiatan belajar mengajar; (3) kegiatan pembinaan kesiswaan; (4) dukungan biaya kegiatan personil dan peningkatan keterampilan; dan (5) kegiatan rumah tangga sekolah. **Kedua**, anggaran pendidikan yang diteliti terbatas mata anggaran rutin melalui pemasukan dana meliputi; (1) UYHD; (2) OPF; (3) DBO; (4) BP3. **Ketiga**, faktor yang diduga dapat mempengaruhi perhitungan pembiayaan meliputi; kemampuan ekonomi masyarakat di Kota Bandung. **Keempat**, kinerja yang dimaksud berkenaan dengan

perilaku pelayanan pendidikan, meliputi aspek ketepatan pelaksanaan peran dan fungsi sekolah secara efektif.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis fenomena pokok permasalahan. Melalui penelitian ini diharapkan adanya informasi objektif bagaimana strategi pembiayaan dan dampaknya terhadap kinerja SLTP Negeri di Kota Bandung.

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis hal-hal sebagai berikut:

- a. Strategi perencanaan pembiayaan pendidikan di SLTP Negeri Kota Bandung.
- b. Pelaksanaan pembiayaan pada SLTP Negeri di Kota Bandung.
- c. Proses pengawasan pembiayaan di SLTP Negeri di Kota Bandung.
- d. Dampak pembiayaan terhadap kinerja sekolah.

2. Manfaat Penelitian

Secara teoritis manfaat penelitian ini yaitu, memperdalam kajian administrasi pendidikan, khususnya ekonomi pendidikan baik sebagai penguatan dan penerapan konsep teori ekonomi maupun praktek dalam administrasi pendidikan. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat :

- a. Memberikan bahan sumbangan pemikiran dan pengkajian lebih lanjut bagi yang berminat tentang perhitungan pembiayaan pada SLTP Negeri di Kota Bandung.

- b. Sebagai bahan kajian dan masukan kepada pihak berwenang berkenaan dengan pembiayaan sekolah secara nyata pada SLTP Negeri di Kota Bandung.

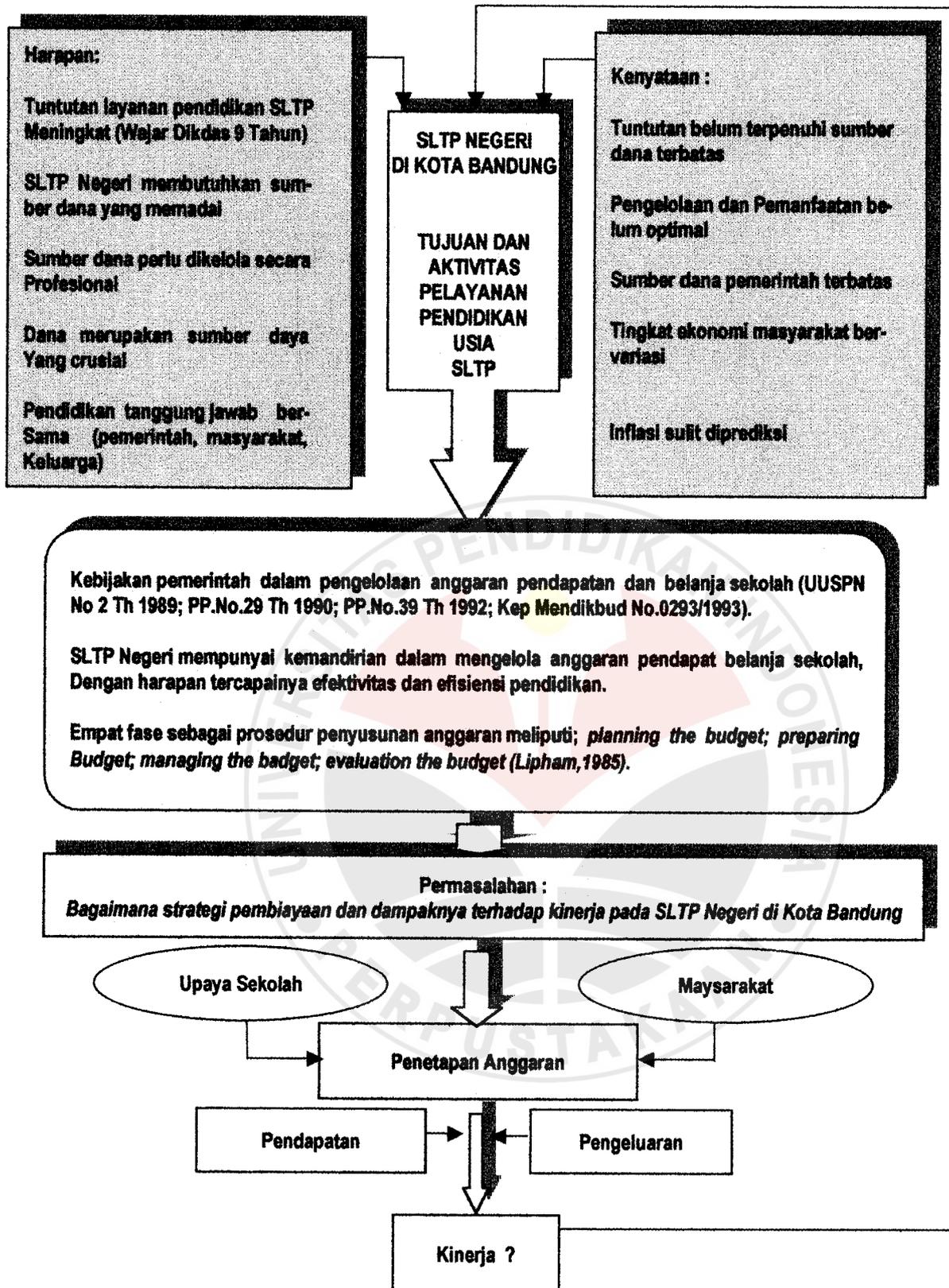
D. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan kumpulan longgar dari asumsi yang dipegang bersama konsep, atau preposisi yang mengarahkan cara berpikir penelitian. Hal ini sejalan dengan pendapat Bogdan and Biklen (1992:33) bahwa; *Paradigm is a loose collection of logically health to gether assumtion, concepts or propotitions the orien thingking or research.* Paradigma juga memiliki pengertian sebagai (1) suatu model dalam teori ilmu pengetahuan, dan (2) kerangka berpikir. Paradigma dalam penelitian ini, merujuk pada kerangka pemikiran yang didasarkan pada posisi masalah untuk mengarahkan penelitian. Paradigma penelitian ini diilustrasikan dalam gambar 1.1.

Gambar tersebut memberikan penjelasan yakni ada sejumlah harapan yang diinginkan dari SLTP Negeri khususnya dalam mensukseskan program Wajar Dikdas Sembilan Tahun. Dana pendidikan yang dibutuhkan sangat *crusial*, sebab setiap unsur kegiatan sangat dibutuhkan sesuai dengan tuntutan operasional. Namun demikian sering ditemukan suatu persoalan yakni ketidak seimbangan antara pendapatan dengan pengeluaran, sedangkan kebutuhan tidak dapat ditunda atau dikurangi, apalagi dalam situasi ekonomi yang penuh ketidakpastian. Oleh sebab itu setiap SLTP Negeri di Kota Bandung, melakukan upaya-upaya yang syah sesuai dengan peraturan pemerintah, di mana pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, masyarakat dan keluarga.

Masalah yang mendasar, yakni bagaimana pihak SLTP Negeri di Kota Bandung mengelola pembiayaan sekolah secara efektif dan efisien sehingga tujuan pendidikan tercapai. Hasil temuan penelitian ini selanjutnya dibahas dari berbagai sudut pandang, sesuai dengan tujuan penelitian akhirnya dapat disimpulkan dan diambil suatu rekomendasi penelitian yang sekiranya dapat dijadikan bahan masukan pada sistem pengelolaan anggaran.





Gambar 1.1. Paradigma Penelitian

